VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 9)
z dnia 12 stycznia 2012 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 9)

12 stycznia 2012 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Ministra Finansów na temat stanu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i nowej reguły finansowej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Hanna Majszczyk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Ryszard Krawczyk** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Andrzej Porawski** sekretarz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu wraz ze współpracownikami, **Marek Wójcik** zastępca sekretarza Związku Powiatów Polskich wraz ze współpracownikami, **Danuta Kamińska** przewodnicząca Komisji Skarbników Unii Metropolii Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Anna Jasieńska**, **Dariusz Myrcha** i **Anna Szała** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów oraz zaproszonych gości. Szczególnie witam panią minister Hannę Majszczyk, przedstawicieli Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, na czele z panem prezesem Ryszardem Krawczykiem. Witam przedstawicieli organizacji pozarządowych, samorządców, pana ministra Włodzimierza Karpińskiego sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie informacji Ministra Finansów na temat zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i nowej reguły finansowej. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę uwag.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek dzienny. Proponuję następujące rozwiązanie, najpierw głos zabierze pani minister w kwestii, która jest przedmiotem dzisiejszego posiedzenia. Później otworzymy listę osób chcących zabrać głos w dyskusji. Członkowie Komisji mają świadomość, że o godzinie 11.00 powinniśmy rozpocząć nasze kolejne posiedzenie dotyczące planu pracy. Żeby nie przedłużać, prosimy panią minister o zabranie głosu.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pracujemy nad powyższą kwestią łącznie z samorządami już prawie od roku. Dokładnie w styczniu 2011 r. rozpoczęły się rozmowy i spotkania ze stroną samorządową na temat wprowadzenia reguły ograniczającej deficyt w jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych sektor samorządowy, który obok jednostek samorządu terytorialnego obejmuje również samorządowe osoby prawne i instytucje kultury tworzy elementy sektora finansów publicznych. Cała dyskusja związana z sytuacją finansową sektora finansów publicznych i dążeniami Polski do sprostania wymogom Komisji Europejskiej co do ograniczenia deficytu, wiąże się również z deficytem, jaki kreuje sektor samorządowy.

W 2007 r. zostaliśmy objęci procedurą nadmiernego deficytu przez Komisję Europejską, która zobowiązuje Polskę do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych w 2012 r. do wysokości 3% w trwały sposób. Po to, aby sprostać wymaganiom niezbędne jest podjęcie działań umożliwiających ograniczenie deficytu. Harmonogram był przed-

stawiany w Komisji Europejskiej i na posiedzeniach komisji sejmowych. W 2011 r. ograniczenie miało być do 5,6, a w 2012 r. do 3% PKB. Aby tego dokonać, niezbędna jest również pomoc w działaniach przez jednostki reprezentujące sektor samorządowy, które także kreują deficyt. Od kilku lat obserwujemy przyrost deficytu w jednostkach samorządowych ,w sektorze samorządowym. Zgodnie z rozmowami, które prowadziliśmy ze stroną samorządową od stycznia 2011 r., określono ramy, których oczekujemy i rozumiemy, że zakończyły się uzgodnieniem stanowiska w maju ubiegłego roku na posiedzeniu Wspólnej Komisji Rządu i Samorządu, w obecności pana premiera. Uzgodnienie, w którym ramy deficytu przez sektor samorządowy było takie, że zostanie ograniczony do 0,6 PKB. Był to rok 2011 r., a mówiliśmy o zmianach na 2012 r. Zgodnie z wnioskami samorządu terytorialnego uzgodniono, że ograniczenie nie będzie dotyczyło odgórnie poszczególnych jednostek, lecz całego sektora samorządowego. Na tym zbiorze będzie występować to ograniczenie.

Od maja ubiegłego roku prowadzono rozmowy w resorcie finansów ze stroną samorządową, które miałyby wypełnić środek tego ograniczenia, czyli mechanizmu ograniczenia deficytu w ramach pułapu, o którym wspomniałam. Chodzi o sposób, w jaki miałoby następować ograniczenie w ramach sektora samorządowego.

Rozmowy nie wykreowały konkretnych przepisów, które mogłyby uzewnętrznić się w jakimś projekcie ustawy. Dlatego w grudniu 2011 r. został przygotowany przez resort finansów projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Ministerstwo Finansów zaproponowało pewien mechanizm, w ramach którego te ograniczenia miałyby następować. W 2012 r. pula deficytu, w ramach której sektor samorządowy miałby zmieścić swój deficyt, została zaprojektowana w wysokości 10.000.000 tys. zł, w 2013 r. w wysokości 9.000.000 tys. zł i w 2014 r. i następnych latach 8.000.000 tys. zł.

Jeżeli chodzi o mechanizm podziału tej kwoty, to został on szczegółowo rozpisany w projekcie. Nie wiem, czy celowe byłoby opisywanie mechanizmów. Tak jak zaprezentowała to przed chwilą, rozdział kwoty deficytu został zaproponowany przez Ministerstwo Finansów wskutek braku porozumienia. Chodzi o wypracowanie takiego działania we wcześniejszych metodach. Powtarzam to dlatego, ponieważ jest to projekt, który został zaprezentowany do uzgodnień stronie samorządowej, w celu pracy nad nim. Nie są to na dzisiaj mechanizmy, które można byłoby uznać za takie, wobec których przyjmujemy twarde stanowisko i nie jesteśmy otwarci na dyskusję czy na jakiekolwiek poprawki podziału limitów, które miałyby dotyczyć poszczególnych samorządów.

Powiem, że w ramach tego limitu deficytu proponowaliśmy w projekcie, aby dzielił się on na część gwarantowaną, która byłaby oparta na relacji do dochodów własnych z ostatnich trzech lat oraz na drugą część, która byłaby dzielona w inny sposób. Skala podziału pomiędzy część gwarantowaną dla tego deficytu, jak i pozostałą, byłaby według uznania samej strony samorządowej. Strona samorządowa, czyli Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, bo jest to gremium ustawowe, które reprezentuje kwestie strony samorządowej, wskazywałaby, jak dokonać podziału na część gwarantowaną i pozostałą. Powtórzę po raz trzeci, że jest to do dyskusji.

W ramach prac nad projektem ustawy spotkaliśmy się wczoraj na posiedzeniu zespołu finansowego, który działa przy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, na którym została przeprowadzona dyskusja. Dotyczyła postulatów i oczekiwań strony samorządowej. W ramach tej dyskusji zespół finansowy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu konkludował wspólne postulaty, jakie pojawiły się w stosunku do tego projektu. Dotyczyły zarówno mechanizmu podziału kwoty, pewnych swoich obaw co do tego, jak ustawodawca określi deficyt i jego liczenie, oraz że może być to zagrożone ze względu na różne przesłanki. Jesteśmy umówieni w ten sposób, że po wczorajszym spotkaniu w ciągu tygodnia opracujemy i przeliczymy proponowane mechanizmy przez zespół finansowy w celu przyjęcia rozwiązań w tej ustawie. W przyszłą środę spotykamy się na podsumowujących rozmowach, na których zaprezentujemy nasze stanowisko, czy pozwala to na kontrolę deficytu, czy możemy wprowadzić to do rozwiązań, czy nie. Myślę, że jak najbardziej kompromis jest możliwy do przeprowadzenia.

Dodam, że wraz z tym projektem ustawy, co było również wynikiem rozmów jakie prowadziliśmy od roku ze stroną samorządową, która – trzeba to podkreślić – wskazywała, że zadłużenie i deficyt kreowany przez samorządy jest zjawiskiem bardzo złożonym, wynika z różnych kwestii, w tym m.in. pewnych mechanizmów kreowanych przez prawo… Nie wiem, czy się nie pomylę, ale mam nadzieję, że strona samorządowa mnie skoryguje, że jednym z głównych czynników, który został wskazany są przepisy Karty Nauczyciela jako te, które w dużym stopniu obciążają ich budżety oraz kreują zadłużenie i deficyt.

Jest to główny akcent, ale pojawia się wiele wątków, które podkreśla strona samorządowa. Chodzi m.in. o ograniczenie ich elastyczności w postępowaniu. W projekcie ustawy, o której wspomniałam, resort finansów zaproponował pakiet rozwiązań, które wpłynęłyby na uelastycznienie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Do tego pakietu rozwiązań, który według nas w jakiś sposób pozwala uelastycznić finanse samorządów, strona samorządowa wypowiedziała się pozytywnie. Było to wielokrotnie omawiane. Pakiet, łącznie z tymi propozycjami, które zostały przedstawione, jest zawarty w tej ustawie. Pracujemy nad tym i jak powiedziałam będziemy rozmawiać w przyszłą środę o propozycjach, które przedstawiła strona samorządowa.

Dodam, że podjęcie kroków związanych z ograniczeniem deficytu sektora samorządowego ma swoje podłoże w procedurze nadmiernego deficytu, w tym że deficyt strony samorządowej wzrasta, ale również w tym, że jeżeli strona polska nie wprowadzi mechanizmów, które zaanonsowała do Komisji Europejskiej jako te, które będą wprowadzane w celu osiągnięcia pułapu, który został nałożony jeżeli chodzi o procedurę nadmiernego deficytu, to brak takich działań w obecnej rzeczywistości… Mieliśmy tego wyraz w prowadzonych postępowaniach. Chodzi m.in. o ocenę gospodarek poszczególnych państw i mechanizmy przyjmowane dla ograniczenia ich deficytu. Będzie to miało bezpośrednie przełożenie na taką ocenę ze strony Komisji Europejskiej i – co za tym idzie – będą konsekwencje. Może spowodować to ograniczenie środków unijnych, które byłyby przekazywane z Komisji do Polski. Wprowadzenie tych mechanizmów i wspólne dążenie do tego, aby poziom deficytu został ograniczony zgodnie z tym co zostało nałożone Polsce, jest w interesie wszystkich stron. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Zanim rozpoczniemy dyskusję, to poprosimy o siedmiominutową prezentację Regionalnej Izby Obrachunkowej, która jest uzupełnieniem wypowiedzi pani minister. Następnie oddamy głos przedstawicielom organizacji samorządowych. Będziemy mieć wtedy obraz do dyskusji. Pozostało już tylko sześć minut.

Główny inspektor kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Adam Głębski:

Zamknę się nawet w trzech minutach. Szanowni państwo, ponieważ RIO dysponują informacjami wynikającymi z wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, jako organ nadzoru, spróbowaliśmy podjąć trud przeanalizowania skutków wprowadzenia art. 87c dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z tej symulacji, którą przeprowadziliśmy, pewne wielkości są na pewno państwu znane. Suma planowanych deficytów jednostek samorządu terytorialnego będzie na poziomie 12.000.000 tys. zł, czego 1785 jednostek z deficytem. Jest to ok. 64%. Deficyt związków jednostek samorządu terytorialnego stanowiłby 136.000 tys. zł. Jest też uwzględniony w regulacji Ministerstwa Finansów. Planowany wynik per saldo, a więc złożenie deficytów i nadwyżek na 2012 r. wynikający z projektu wieloletnich prognoz finansowych wynosiłby ok. 10.000.000 tys. zł.

Zgodnie z przepisami przejściowymi, konkretnie art. 11 projektu, na 2012 r. kwotą deficytu gwarantowanego będzie kwota 9.500.000 tys. zł pomniejszona o sumę planowanych wyników finansowych poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Planowanej kwoty wyników finansowych chyba jeszcze nikt nie zna. Z tego co się orientuję, to Ministerstwo Finansów zwróciło się do RIO o zebranie informacji. Wszystkie izby już do państwa przesłały te dane. Z uwagi na czas, wiemy, że będzie potrzebna chwila na ich weryfikację i poprawę.

Mając podstawowe wielkości, w szczególności wyniki deficytów planowanych na 2012 r. mogliśmy obliczyć wskaźnik „DW" dla całego kraju. Wynosi on ok. 59.800.000 tys. zł. Są to średnie dochody własne, obliczone dla lat 2008-2010 dla tych jednostek, które planują deficyt na 2012 r. Na podstawie gwarantowanego deficytu wyszedł nam wskaźnik „KG" na poziomie 0,156. To jest wskaźnik wprowadzony art. 87c projektu ustawy, który stanowi relację deficytu gwarantowanego do średnich dochodów własnych jednostek planujących deficyty. Tam są odpowiednie regulacje, które jest dość trudno przytoczyć z pamięci. To jest jedna z możliwości oszacowania „KG" przy założeniu, gdyby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zaplanowały deficyt w dowolnej wysokości, nawet na poziomie 1 tys. zł. Wówczas ten parametr „DW", czyli dochody własne wyniosłyby 76.318.000 tys. zł, co dałoby nam wskaźnik „KG", ten globalny na poziomie 0,123.

Na kolejnych slajdach zaprezentuję państwu analizę skutków finansowych, ale także rozkład tego co stanie się z budżetami samorządu w sytuacji, gdy zostaną przyjęte tego typu regulacje na 2012 r. oraz co stanie się z budżetami jednostek samorządu terytorialnego po 31 maja 2012 r. zgodnie z propozycją projektu ustawy, która zakłada, że do tej daty samorząd musi dostosować swoje uchwały budżetowe.

Z puli 1785 jednostek, 1086 zostanie zobligowanych ustawowo do obniżenia deficytu. Stanowi to 38,7% wszystkich jednostek w kraju. Ciekawy jest rozkład. Kwotowo deficyty zostaną pocięte wskaźnikiem KG w rozkładzie poziomu obniżenia deficytu. Jeżeli jednostki będą zobligowane poprzez ten mechanizm do cięcia deficytu, to będą zobligowane do dużego cięcia, co najmniej o połowę. Popatrzcie państwo, 621 jednostek z 699.

Głos z sali:

Przepraszam, gdzie mamy materiały na ten temat?

Główny inspektor kontroli RIO w Łodzi Adam Głębski:

Możemy je państwu przekazać łącznie z modelem, na podstawie którego było to szacowane. Tutaj liczby jednostek wskazują, że jeżeli będzie ograniczenie deficytu, to będzie znaczące.

Jeśli chodzi o rozkład w większych szczegółach, to widać tu najwięcej jednostek, w których należy przyciąć 50–60% deficytu. W rozkładzie wojewódzkim najmniej jednostek będzie zobligowanych do przecięcia deficytu w woj. dolnośląskim, a najwięcej w woj. warmińsko-mazurskim. Co do rozkładu liczby gmin, ponieważ minuta mi uciekła, to pozwolę sobie te slajdy pominąć.

Co do typów jednostek, które są zobligowane do redukcji deficytu przy tym mechanizmie widzimy, że najbardziej dotknie to województwa samorządowe oraz miasta na prawach powiatu. Szacowany wpływ na poziom według województw, to może nie jest tak bardzo interesujące, ale w każdym razie ten poziom obligatoryjnego przycięcia deficytu, jaki jawi się przy wskaźniku oszacowanym w sposób jaki państwu przedstawiłem jest w wysokości 5.500.000 tys. zł. O tyle samorządowcy będą musieli zejść z wydatków bądź znaleźć dodatkowe dochody.

Teraz widzimy tabelę, która może państwa zainteresuje. Jest to symulacja opracowana w wybranych 15 jednostkach, którym zostanie najbardziej ograniczony deficyt. Na pierwszym miejscu mamy Katowice, potem woj. śląskie, następnie woj. lubelskie, dalej kolejne miasta na prawach powiatu.

Zwróćcie państwo uwagę, że jednostki znajdujące się w grupie 15, to wyłącznie miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe. Suma obniżenia deficytów wynikająca z tych 15 jednostek kształtuje się na poziomie prawie 2.000.000 tys. zł. Zależność pomiędzy wysokością budżetu, a odsetkiem jednostek samorządu terytorialnego zobligowanym do zmniejszenie deficytu może państwu pokazać wielkości jednostek, które będą najbardziej dotknięte tym problemem. Znowu najbardziej dotknięte są jednostki o największych budżetach, które są na poziomie powyżej 1.000.000 tys. zł. Trudno w tej sytuacji mówić o jakichkolwiek korzyściach, ale najkorzystniej wygląda grupa jednostek, których budżety kształtują się na poziomie od 100.000 tys. zł do 300.000 tys. zł. Myślę, że dość niepokojącą tendencją jest to, że najmniejsze jednostki, których budżety nie przekraczają 10.000 tys. zł też w dość dużym stopniu dotyka powyższa regulacja.

Co do podsumowania symulacji, to faktyczna suma deficytów po przeprowadzeniu tych operacji na 2012 r. zgodnie z tym co znajduje się w projekcie ustawy w art. 11 wyniesie ok. 6.900.000 tys. zł. To jest faktyczna suma deficytów. Pamiętajmy, że rozmawiamy nadal tylko na podstawie danych wynikających z projektów wieloletnich prognoz finansowych, które mogą się zmieniać wraz z uchwalaniem przez poszczególne jednostki tychże uchwał.

Założenie ministra finansów było takie, aby suma deficytów była nie większa niż 10.000.000 tys. zł. W związku z tym nadal powtarza się pytanie, co z rezerwą dopełniającą deficyt do poziomu gwarantowanego. Przycięcie deficytu przełoży się na ograniczenie wydatków majątkowych. W naszych symulacjach przeprowadzonych na wybranych województwach, gdzie mieliśmy dane, wynika, że obcięcie deficytu w dwóch przypadkach spowoduje konieczność zejścia z wydatków bieżących. Nie tylko z majątkowych, ale także z bieżących. Co więcej, wiemy, że spowoduje to konieczność zejścia z projektów unijnych.

Wniosek, który jawi się po analizie przepisów dotyczących 2012 r. sugeruje, że 2012 r. będzie bardziej restrykcyjny niż lata kolejne. Nie mamy żadnych mechanizmów, które umożliwiałyby redystrybucję deficytu tak, aby dojść do poziomu ok. 10.000.000 tys. zł. Wskaźnik KG jest w tym momencie wskaźnikiem bezwzględnym. Tnie deficyty do poziomu takiego, jak państwu pokazałem. Co więcej, wskaźnik KG jest nieprzewidywalny i niezależny od jednostek samorządu terytorialnego. Średnia dochodów własnych jest parametrem historycznym, określonym na podstawie danych przynajmniej dwa lata wstecz niż deficyt, na którego nakładane jest obostrzenie. Dopiero po zamknięciu puli i przejściu określonego dnia wiemy, które jednostki planują deficyt, a które nie planują. Wiemy, które dochody własne wliczyć do średniej wskaźnika „DW”, a których nie. W związku z tym pojawia się nam pewna gra, w której trudno wskazać wygranych.

Co do pewnych danych wynikających z wieloletnich prognoz finansowych i z projektów, które wpłynęły do RIO, to limit deficytu według projektu ustawy wynosi 10.000.000 tys. zł. Jeśli chodzi o 2013 r., to 9.000.000 tys. zł, a w 2014 r. 8.000.000 tys. zł. Planowane deficyty przez jednostki samorządu terytorialnego na lata 2013-2014, wynikające z projektów wieloletnich prognoz finansowych są na znacznie niższym poziomie, bowiem w 2013 r. 2,3 deficytów, w 2014 r. na poziomie 1,8. Tak więc znacząco niżej. Wynik per saldo na 2013 r. jest już nadwyżką, w 2014 r. również. W związku z wprowadzeniem regulacji w takim kształcie jak obecnie proponowana, przewidujemy ograniczenie inwestycji, które wynika z tego ograniczenia deficytu na poziomie 5.100.000 tys. zł.

Czy w świetle powyższych wielkości warto wdrażać tak skomplikowany system, który – z jednej strony – nakłada potężne obowiązki na jednostki samorządu, z drugiej strony – zwiększa liczbę dokumentów, uchwał, które jednostki samorządu będą musiały podjąć? Jednocześnie regionalne izby obrachunkowe będą musiały to nadzorować.

Nie znamy wpływu na PKB jaki będzie miało tak duże ograniczenie wydatków inwestycyjnych samorządów. Nie znamy także odpowiedzi, ile środków unijnych nie zostanie wykorzystanych, a ile będzie trzeba w związku z ograniczeniem deficytu zwrócić. Czy znamy inne dodatkowe koszty związane z proponowanym mechanizmem? Są to takie refleksje, które nasunęły się po próbie praktycznego zastosowania propozycji Ministerstwa Finansów. Nie ma wątpliwości co do tego, że należy ograniczać deficyty. Wszyscy jesteśmy zgodni. Natomiast pojawia się pytanie, czy należy stosować mechanizmy, które powodują skutki finansowe dla budżetów samorządowych w takim zakresie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję przedstawicielowi RIO. Odpowiadając na pytanie o brak materiałów, chcę przypomnieć, że temat został wywołany kilka dni temu. Przedmiotem sprawy miało być tylko wystąpienie pani minister. Uznaliśmy, że dzisiejsza prezentacja może bardzo wiele wnieść. Dziękujemy za jej przedstawienie, jednocześnie prosząc o udostępnienie materiałów, które na pewno poszerzą nam ten obraz. Myślę, że mamy ten komfort, że o godzinie 11 mamy kolejne posiedzenie Komisji. Jeśli obecne się trochę przeciągnie, to nic się nie stanie. Ponieważ na sali mamy przedstawicieli trzech korporacji samorządo-

wych: Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów Polskich i Związku Miast Polskich, to prosimy o krótkie wystąpienia. Następnie otworzymy dyskusję.

Sekretarz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Andrzej Porawski:

Nazywam się Andrzej Porawski. Dane, które wynikają z prezentacji RIO zrobiliśmy w mniej profesjonalny sposób za pomocą symulacji przy użyciu oprogramowania, którym dysponuje Związek Gmin Wiejskich. W przybliżeniu wyszły nam podobne dane. Nie ma potrzeby tego powtarzać. W imieniu samorządów chciałabym przedstawić aspekty problemu zadłużenia i deficytu, o których mało mówiliśmy.

Na tle UE deficyt sektora finansów publicznych, a zwłaszcza deficyt samorządów terytorialnych jest na średnim poziomie. Na prezentacji zamieściłem tylko duże kraje, do których jesteśmy podobni i dodatkowo jeszcze Grecję, bo jest ona takim dyżurnym tematem. Jak widać, deficyt jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza dług w stosunku do PKB w Polsce jest najniższy. Chcę powiedzieć, jaka była dynamika finansów jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich latach, dlatego że należy na to spojrzeć z punktu widzenia generowania deficytu przez nasz sektor. Z zestawienia, które oczywiście zostawię do dyspozycji, wynika, że dochody własne w ostatnich trzech latach znacząco spadły. Jeszcze bardziej zmniejszył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Przy jednoczesnym zwiększeniu wysiłku inwestycyjnego, który widać przy wydatkach majątkowych, powoduje to zwiększenie deficytu. Chcę także zwrócić uwagę, że nasz deficyt 13.000.000 tys. zł i 15.000.000 tys. zł miał taką wysokość przy inwestowaniu na poziomie 44.000.000 tys. zł. Czyli deficyt to zaledwie jedna trzecia naszych inwestycji.

Następnie chcę powiedzieć, jakie są przyczyny deficytu. Brakuje tego w uzasadnieniu projektu ustawy. Przyczyny są następujące. Po pierwsze, zmiany w systemie podatku PIT. Za chwilę pokażę, jak to działa. Chcę także powiedzieć, kiedy zostały one uchwalone. Skutkują one dopiero od niedawna, ale były one uchwalone dwie kadencje Sejmu temu. Następnie mamy wzrost inwestycji, o czym już mówiłem. Jest także trzeci powód i chciałem zwrócić na niego uwagę. Są to zmiany ustaw, które pogłębiają nasz deficyt. Przykładem mogą być nowe zadania bez środków finansowych. Wzrost kosztów realizacji zadań. Art. 30a Karty Nauczyciela mówi, że standard zatrudnienia pracowników socjalnych, który jest równy w całej Polsce i wynosi 1 na 2 tys. mieszkańców, nie zamiast 1 na iluś tam beneficjentów. Wzrost stawki VAT i składki na ubezpieczenie społeczne. Państwo po naszej stronie trochę równoważy sobie budżet. Po naszej stronie są to dodatkowe koszty. Zwracamy uwagę, że równoważenie generuje koszty po naszej stronie. Ogólnie w finansach publicznych jest to pewna oszczędność, ale po naszej stronie jest to wyłącznie koszt. Wreszcie mamy zmniejszenie dochodów własnych. Chcę zwrócić uwagę, że niektóre aktywne lobby w parlamencie wynegocjowały zmiany w podatku od nieruchomości: lobby energetyczne i lobby kablowe. Uderzyło to w jednostki samorządu terytorialnego milionowymi kwotami. Ulgi i zwolnienia w PIT i CIT także przenoszą się pośrednio na stopień naszego finansowania.

Ministerstwo Finansów co roku przygotowuje raport dotyczący naszych finansów. W raporcie z 2010 r. omawiającym finanse z 2009 r. ministerstwo pokazało świetną analizę przyczyn zwiększenia deficytu. Pokazałem to w całości. Zostawię materiały na ten temat. Ministerstwo pokazuje cztery przyczyny wzrostu deficytu obiektywnie i prawidłowo pokazane. W sprawozdaniu z 2010 r. tego nie ma. Chociaż wskaźniki z tego sprawozdania da się wyciągnąć. Nie ma, ponieważ powstało ono w maju 2011 r. Może ktoś nie chciał tego napisać. Nie wiem. To tylko moje pytanie.

Chcę zwrócić uwagę, że dochody z PIT, które w 2009 r. spadły o 5,5%, w 2010 r. dalej spadały. Nawet w stosunku do obniżonych w 2009 r. To jest kolejny rok silnego uderzenia w PIT, który jest zasadniczym dochodem dla gmin. Nie będę tego komentował w całości.

Chcę także pokazać planowany deficyt, a realnie wykonany. Planowany deficyt w 2009 r., a realnie wykonany to 57,5%. W 2010 r. to 58,1%. Nie mamy jeszcze danych dotyczących 2011 r. Z 12 miast należących do Unii Metropolii Polskich wynika 60,5%.

Dane mogą się nieznacznie zmienić, ale będzie to na poziomie 60%. Należy założyć, że realizacja w 2012 r. będzie na podobnym poziomie. Jeżeli deficyt był planowany na 10.000.000 tys. zł, to na koniec tego roku będzie ok. 6.300.000 tys. zł. Rząd wziął to pod uwagę i w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. pokazał kwotę 5.400.000 tys. zł jako szacowany deficyt sektora samorządowego. Jeśli tak, to pismo, które minister Rostowski wysłał do Komisji Europejskiej, że nowy reżim dla jednostek samorządu terytorialnego przyniesie zmniejszenie naszego deficytu o 0,34%, jest nieprawdziwe. Dotychczasowy reżim przyniósł zmniejszenie deficytu o więcej niż 0,34% PKB. Skoro dotychczasowe przepisy i nasza sytuacja przyniosła tak znaczne zmniejszenie deficytu w 2012 r., to jeden z naszych wniosków pokrywa się z wnioskami RIO. Nie istnieje żadna potrzeba wprowadzania zmian. Z planu i danych rzeczywistych wynika, że deficyt w 2013 r. już jest w zasadzie zagwarantowany, a może być jeszcze niższy.

Wczoraj postanowiliśmy wysłać pismo do Komisji Europejskiej, aby uzupełnić informację, które przekazał pan minister o nasze dane. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Przedstawiciel Związku Powiatów Polskich, bardzo proszę.

Zastępca sekretarza generalnego Związku Powiatów Polskich Marek Wójcik:

Nazywam się Marek Wójcik. Jestem zastępcą sekretarza generalnego Związku Powiatów Polskich. Po prezentacji RIO miałem pierwszą myśl, że jako samorządy oddajemy nasz czas RIO. Prezentacja była dramatyczna. W kontekście prezentacji, chciałbym zapytać osoby, które to przygotowywały, czy uwzględniono również deficyt wynikający z działalności podmiotów leczniczych funkcjonujących w formule samodzielnych, publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W propozycji resortu finansów mówi się o tym, że do deficytu wlicza się ten, który generują jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne. Przypomnę, że ustawa o działalności leczniczej jest tak nieprecyzyjna, że pozwala nam powiedzieć, że SPZOZ, funkcjonując, nie mają osobowości prawnej. Jeśli państwo liczyliście SPZOZ, to w moim mniemaniu niewłaściwie.

Szanując państwa czas podam cztery krótkie wnioski. Nie kwestionujemy potrzeby zmniejszenia deficytu. Istniejące regulacje prawne gwarantują nam obniżanie deficytu do niskiego poziomu ograniczającego możliwość funkcjonowania niektórych jednostek samorządu terytorialnego i prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej. Uważamy, że to co jest, absolutnie wystarcza. Dane przedstawione przez pana dyrektora Porawskiego jednoznacznie to potwierdziły.

Prosimy o rozwiązania, które pozwolą ograniczać deficyt, a nie odwrotnie, czyli przekazywanie nam konkretnych zadań bez pieniędzy. Uprzejmie proszę o poparcie. Podam przykład nowelizacji ustawy o wsparciu rodziny i pieczy zastępczej. To jest kliniczny dowód. Zaproponowano nowe rozwiązania bez środków finansowych. Cieszę się, że grupie posłów udało się przedstawić konkretną propozycję nowelizacji tej ustawy. Zmiany będą szły dokładnie w tym kierunku, o którym rozmawiamy. Deficyt jednostek samorządu terytorialnego nie będzie pogłębiany, tylko ograniczany. Podobnych przykładów mogę przytoczyć kilkadziesiąt.

Nie podoba się nam, że resort finansów zmienił zdanie. Nie umawialiśmy się na ograniczanie kwotowe, tylko chodziło o wynik finansowy sektora. Umówiliśmy się na 0,6% PKB. Według prognoz, które posiadam w 2014 i 2015 r. PKB ma wynieść 1.500.000.000 tys. zł. Z tego 0,6% wynosi ok. 9.000.000 tys. zł. Państwo na dzień dobry proponujcie deficyt 8.000.000 tys. zł. Prosimy o zmianę reguły, nie o ograniczenie kwotowe, a o wynik finansowy sektora.

Absolutnie nie zgadzamy się z regułami, które per saldo ograniczają nam możliwości rozwojowe. Co mnie najbardziej dziwi? To, że ograniczane są wpływy do budżetu państwa. Jak przed chwilą państwo usłyszeliście, będziemy musieli przede wszystkim ograniczać wydatki majątkowe. Tak się składa, że 2015 i 2016 r. to będą te lata, kiedy będzie największa szansa na realizację projektów z kolejnej perspektywy unijnej. My ich w ogóle nie podejmiemy, ponieważ nie będziemy mieli żadnej możliwości pozyskiwania środków finansowych, które będą wkładem do unijnych projektów. Uprzejmie prosimy o to, aby nie przyjmować projektów, które powodują ubytki w budżecie państwa w dłuższej

perspektywie czasowej. My będziemy musieli ciąć wydatki finansowe, które są głównym motorem rozwoju gospodarczego. Myślę, że nie trzeba tej myśli rozwijać.

Reasumując uważamy, że istniejące mechanizmy prawne ograniczają deficyt w jednostkach samorządu terytorialnego na granicy możliwej do przyjęcia. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękujemy. Teraz przedstawiciel Unii Metropolii Polskich, bardzo proszę.

Przewodnicząca Komisji Skarbników Unii Metropolii Polskich Danuta Kamińska:

Danuta Kamińska, przewodnicząca Komisji Skarbników Unii Metropolii Polskich. Chciałam zwrócić uwagę na jedno, co nie jest artykułowane i powtarzane. Dzięki Ministerstwu Finansów mamy już regułę finansową. To należy zaakceptować i utrwalić, ponieważ nie możemy robić deficytu operacyjnego, a ogranicza już nas wskaźnik zadłużenia. Na dobrą sprawę proszę mi wierzyć, że nie ma problemu deficytu w samorządach. Ta dyskusja jest po prostu dyskusją zastępczą. Proponujemy rozpocząć debatę na temat finansowania i możliwości realizacji zadań. Obniża się efektywność naszych dochodów. Zadania rosną bez przyznania większych środków finansowych. Za jakiś czas będzie sytuacja, że samorządy nie będą w stanie realizować swoich obligatoryjnych zadań. Debata powinna rozpocząć się od dzisiaj. Jak wcześniej powiedziano, że ograniczenia dotkną przede wszystkim inwestycji. Ponadto na tych mechanizmach najbardziej ucierpią miasta na prawach powiatu, w tym metropolie. Metropolie są fabrykami PKB. Czy chcemy doprowadzić do tego, że Polska przestanie się rozwijać? Jeżeli nie będzie inwestycji publicznych, to mam wątpliwości, czy zakładany wzrost PKB w wieloletnim planie finansowych na poziomie 3,5% będzie możliwy. Teraz PKB jest wysoki dzięki inwestycjom publicznym. Podmioty prywatne ze względu na kryzys nie kwapią się do inwestowania. Jesteśmy opóźnieni w stosunku do innych krajów europejskich. My, jako samorządowcy utożsamiamy się z dobrem kraju. Bardzo nam zależy na dobru kraju. Dlatego zdumiewa nas takie podejście, że nie ma problemu deficytu. Realizujemy plan deficytu w wysokości 60%. Strona samorządowa i rządowa zgadzają się. Reguły globalnie są w porządku, ale w poszczególnych jednostkach może być problem. Bądźmy szczerzy, było powiedziane jakie są koszty, ale nie określono kosztów przy zerwaniu umów z inwestorami. Są to ogromne pieniądze. Ponadto mamy jeszcze koszty zwracania środków unijnych.

Apelujemy, abyście państwo poparli nasze stanowisko. Chcemy, aby wycofać ten projekt ustawy i zacząć debatę na poziomie monitorowania zjawisk, które są obecnie. Przecież realizujemy ten sam cel. Chodzi o dobro naszego kraju. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Nie ma przedstawicieli Związku Gmin Polskich, ale mam informację i pismo, które popiera stanowisko korporacji samorządowych. Powiem, że według tego sposobu naliczania 1156 gmin musi dokonać redukcji deficytu o kwotę 5.700.000 tys. zł oraz 740 gmin wiejskich na kwotę 1.300.000 tys. zł. To w dramatyczny sposób zahamowuje wszelkie inwestycje w tych samorządach. Szanowni państwo, proponuję, abyśmy dzisiaj przyjęli propozycję uzgodnioną z prezydium, że oddajemy głos pani minister, która odniesie się do zarzutów przedstawicieli korporacji samorządowych, a 25 stycznia odbędzie się posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, na którą wybiera się całe prezydium. Tam zostanie zebrana cała konkluzja naszego posiedzenia i tego co zostanie uzgodnione w przyszłą środę. Następnie proponuję, abyśmy 26 stycznia zorganizowali posiedzenie Komisji. Będziemy uzbrojeni w materiały, które przedstawi nam RIO oraz korporacje samorządowe. Wtedy dyskusja będzie miała bardziej merytoryczny charakter niż teraz. Mam nadzieję, że zgadzamy się z korporacjami. Czy taka propozycja jest do przyjęcia? Dobrze. Jeżeli nie słyszę sprzeciwu, to myślę, że tak. Bardzo proszę, pani przewodnicząca.

Poseł Izabela Kloc (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, pozwolę sobie zabrać głos. Chciałam przypomnieć posiedzenie Komisji, które odbyło się w czerwcu ubiegłego roku. Było to dość dziwne spotkanie, ponieważ samorządowcy zostali wyproszeni z sali i nie usłyszeli tego co chcieli. Później okazało się, że prawdopodobnie wszystko zostało dogadane z samorządowcami. Pan premier Tusk mówił, że jest wszystko *okey*. Minister Rostowski

potwierdzał, że środki dla samorządów są zapewnione jak należy. Dogadano się co do procentowego udziału i przed świętami został złożony samorządowcom dziwny prezent w postaci niedotrzymania zobowiązań z czerwca ubiegłego roku.

Samorządowcy potrafili się zorganizować. Zaczęły działać korporacje. My, jako Prawo i Sprawiedliwość zorganizowaliśmy konferencję, w której wzięło udział sześciuset samorządowców. Odbyła się ona dwa dni temu. Byli tam nie tylko samorządowcy PiS. W związku z tym spotkaniem chciałabym przytoczyć kilka…

Poseł Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska (SLD):

Pani miała zadać pytanie pani minister. To jest wyraźnie oświadczenie. Prosimy o zadanie pytania.

Poseł Izabela Kloc (PiS):

Właśnie do tego zmierzam. Chcę państwu przytoczyć kilka postulatów, które zostały zgłoszone przez samorządowców. Po pierwsze, przywrócenie zasady rekompensowania ubytków finansowych w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego, które są rezultatem zmian…

Poseł Marek Łapiński (PO):

Panie przewodniczący, rozumiem, że jest to dyskusja.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Pani przewodnicząca, proszę zadać pytanie, ponieważ inni posłowie także będą chcieli wygłosić podobne wypowiedzi.

Poseł Izabela Kloc (PiS):

Dalej mamy przykład składki rentowej, pieczy zastępczej, zabezpieczenia kosztów funkcjonowania oświaty. Ponadto mamy ujęcie w subwencji oświatowej wydatków ponoszonych na prowadzenie przedszkoli i oddziałów zerowych. Dalej jest wprowadzenie zawrotu VAT od prowadzonych inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na wydatki inwestycyjne, przekazanie nowych zadań w sposób uporządkowany, uwzględniający rzetelną wycenę kosztów zadania i pełnego ich pokrycia oraz określenie standardów realizacji zadań, ustalenie realnych zasad reguły wydatkowej i odsunięcie jej wprowadzenia w czasie. Wreszcie, procedura ograniczenia deficytu powinna uwzględniać możliwości rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, w tym realizację projektów z udziałem środków unijnych.

Dzisiaj usłyszeliśmy ze strony RIO informacje, które są wyjątkowo niepokojące. Rozumiem, że jeśli chodzi o deficyt jednostek samorządu terytorialnego, to jest 5.144.000 tys. zł. Tak zostało to napisane w uzasadnieniu i zestawieniu dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Jest to kwota, która pasowała, aby przesłać ją do Komisji Europejskiej i uzyskać jej pozytywną opinię. Tak ja to rozumiem. Mam pytanie do pani minister. Czy są jakiekolwiek wyliczenia, jakie skutki finansowe mają obecne decyzje związane z podniesieniem składki rentowej? Jeśli chodzi o subwencje oświatową, to z wyliczeń ekspertów wychodzi, że brakuje ok. 1.380.000 tys. zł, a w ustawie budżetowej zapisano tylko 450.000 tys. zł. Przypuszczam, że w całości może zabraknąć ok. 3.000.000 tys. zł. Jak ministerstwo zamierza to zrekompensować, nie mówiąc już o pieczy zastępczej? Nawiązując do wypowiedzi pani skarbnik, to rzeczywiście trzeba zacząć rozmawiać, jak usprawniać rozwój lokalny.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, na początku odniosę się do pytań pani poseł, a później do prezentacji strony samorządowej. Czy uwzględniono skutki? Tak. Słyszałam o ekspertyzie mówiącej o niedoszacowaniu. Szkoda tylko, że ekspertyza nie wskazuje na to, że subwencja została przeliczona według informacji i stanu prawnego. Była liczona w kwietniu. Od tego momentu nie została ograniczona nawet o złotówkę. Przeliczono subwencję przy uwzględnieniu, że wszystkie dzieci w wieku sześciu lat idą do szkół w 2012 r. Można więc powiedzieć, że została zawyżona. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że zostało to przesunięte o dwa lata. Jeśli chodzi o składkę rentową, to wszystkie skutki z tytułu podwyżek dla nauczycieli, czyli zobowiązania dla strony samorządowej, które są wynikiem podwy-

żek rekomendowanych i wpisywanych przez rząd, zostały skrupulatnie wyliczone. Biorąc pod uwagę datę wejścia w życie podwyższonej składki rentowej, znajdują dokładne odzwierciedlenie w rezerwie w wysokości 450.000 tys. zł. Trzeba byłoby się zastanowić, czy subwencja nie jest za wysoka.

Jeżeli chodzi o prognozy 5 i 4, to jest to tylko prognoza. Chciałabym zwrócić uwagę, że nikt z przedstawicieli strony samorządowej nie powiedział, że nie jest zwolennikiem ograniczenia deficytu. W tych wszystkich wypowiedziach przebija się informacja, że nie ma problemu deficytu. Wczoraj na posiedzeniu zespołu finansowego wszyscy to podkreślali, że szacuje się deficyt na poziomie 5.000.000 tys. zł – 6.000.000 tys. zł. Dokładnie tak jak została przedstawiona prognoza. Nie ma tu żadnej rozbieżności. Po co jest reguła? Jest potrzebna, dlatego że wszystkie państwa członkowskie UE są oceniane według mechanizmów, które mają w systemie. W sytuacjach nieprzewidywalnych zawsze mają ten „top" na górze, że nie pozwolą na rozwinięcie deficytu. Wszystkie informacje i mechanizmy były już zanim rozpętał się kryzys finansowy. Nie są to nowe mechanizmy, które polska strona może przedstawić jako mechanizmy wprowadzane.

Wskaźnik 60%, jest wskaźnikiem zadłużenia, a nie deficytu. Polska jest postrzegana jak każde inne państwo, poprzez wysokość deficytu, a nie zadłużenia. Wskaźnik 60% absolutnie się nie odnosi do tego.

Co do kwestii braku możliwości inwestowania i rozwoju, to zwracam uwagę na jedną kwestię. Wszyscy są zgodni co do ograniczenia. Kwota 10.000.000 tys. zł jest również uzgodniona ze stroną samorządową i zapisana w piśmie współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Nie ma tu żadnego rozjazdu. Jest to wszystko zgodne w tym zakresie. Od początku mówiliśmy, że jeśli chodzi o mechanizmy podziału kwoty w ramach sektora, to jest to propozycja resortu z braku wypracowania konsensu ze stroną samorządową. Nie wypracowano przez 5-6 miesięcy innego rozwiązania. W swoim wystąpieniu zaznaczyłam również, że jesteśmy otwarci na dyskusję. Po to się spotykamy. Jeżeli dojdziemy do konkluzji, że limit uzgodniony strona samorządowa chce dzielić ręcznie na poszczególne jednostki, to proszę bardzo. Za tydzień może się okazać, że ten projekt będzie wyglądał zupełnie inaczej, ponieważ strona samorządowa dała swoje postulaty. W swoim wystąpieniu wskazałam, że po zapoznaniu się z nimi pojawiły się duże szanse kompromisu i możliwość wypisania tych mechanizmów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. To jest optymistyczna konkluzja. Zamykam posiedzenie Komisji i zapraszam na kolejne w tej sprawie 26 stycznia. Godzinę i miejsce spotkania jeszcze zostaną ustalone. Za pięć minut zaczynamy następne posiedzenie, które jest poświęcone planowi pracy. Dziękuję bardzo.